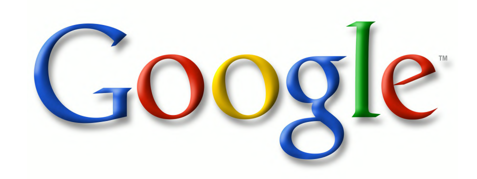
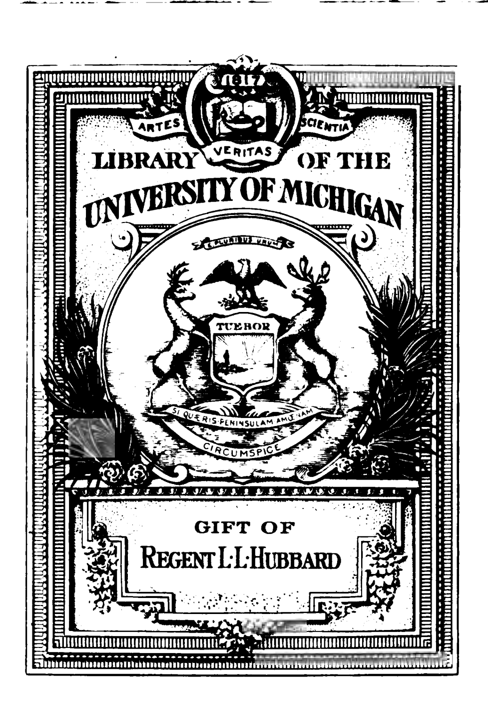
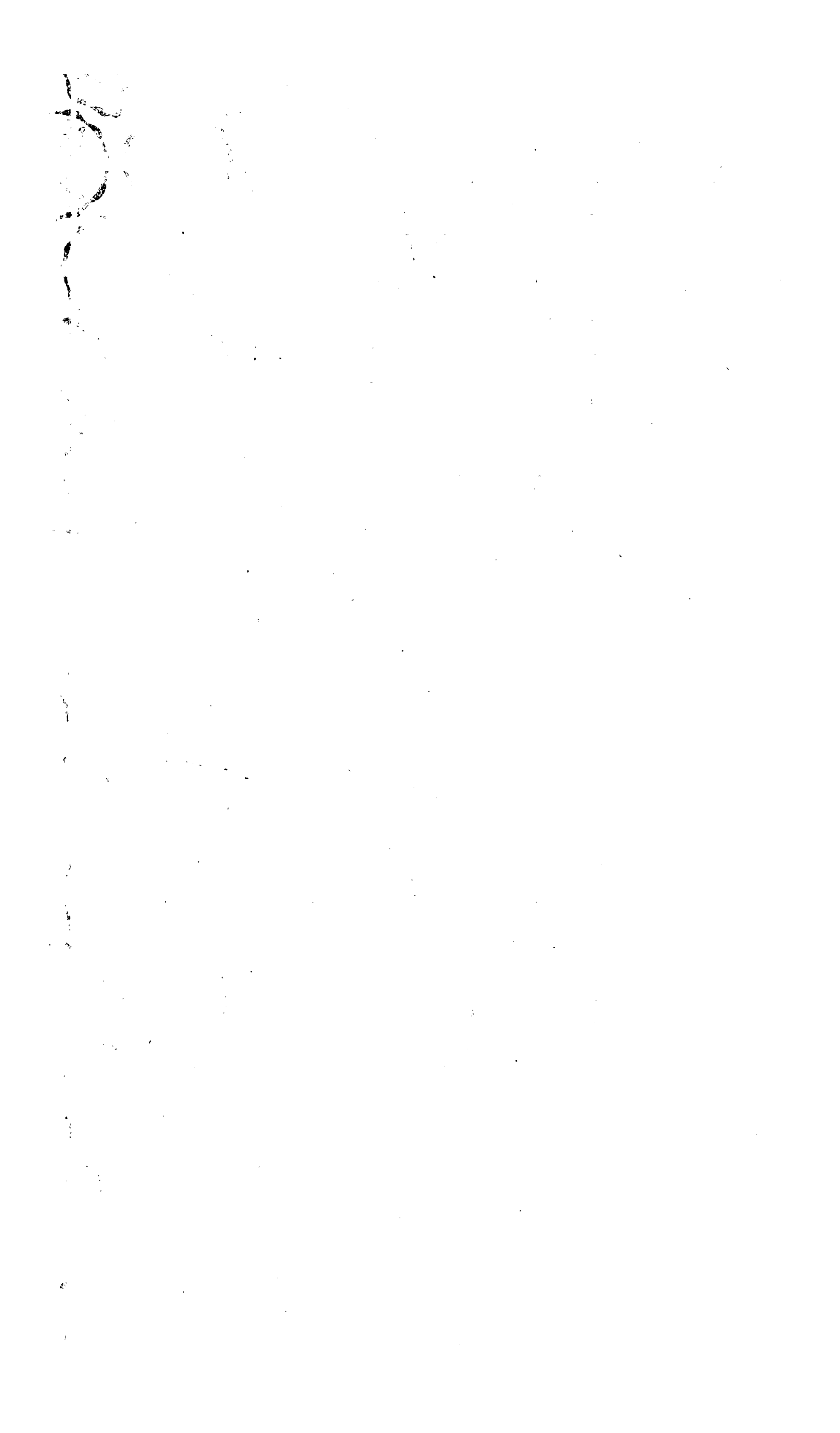
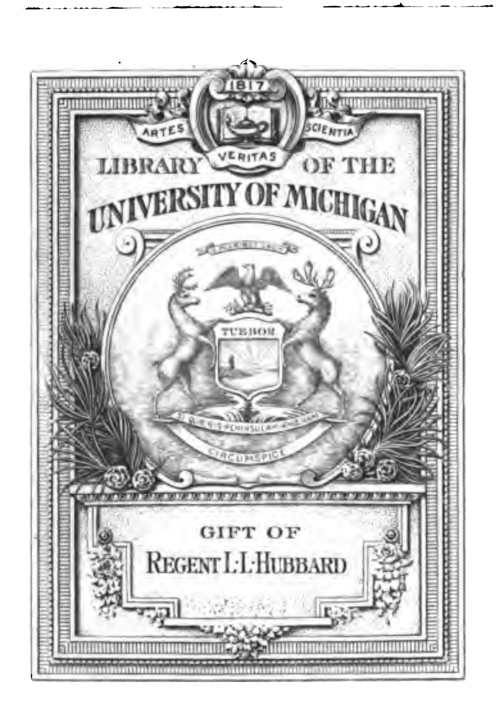



1817
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
SI QUÆRIS PENINSULAM AMŒNAM
CIRCUMSPICE
GIFT OF
REGENT L·L·HUBBARD




1817
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
CIRCUMSPICE
GIFT OF
REGENT L·L·HUBBARD

POLITIQUE EXTÉRIEURE

DES ÉTATS-UNIS

DOCTRINE MONROË

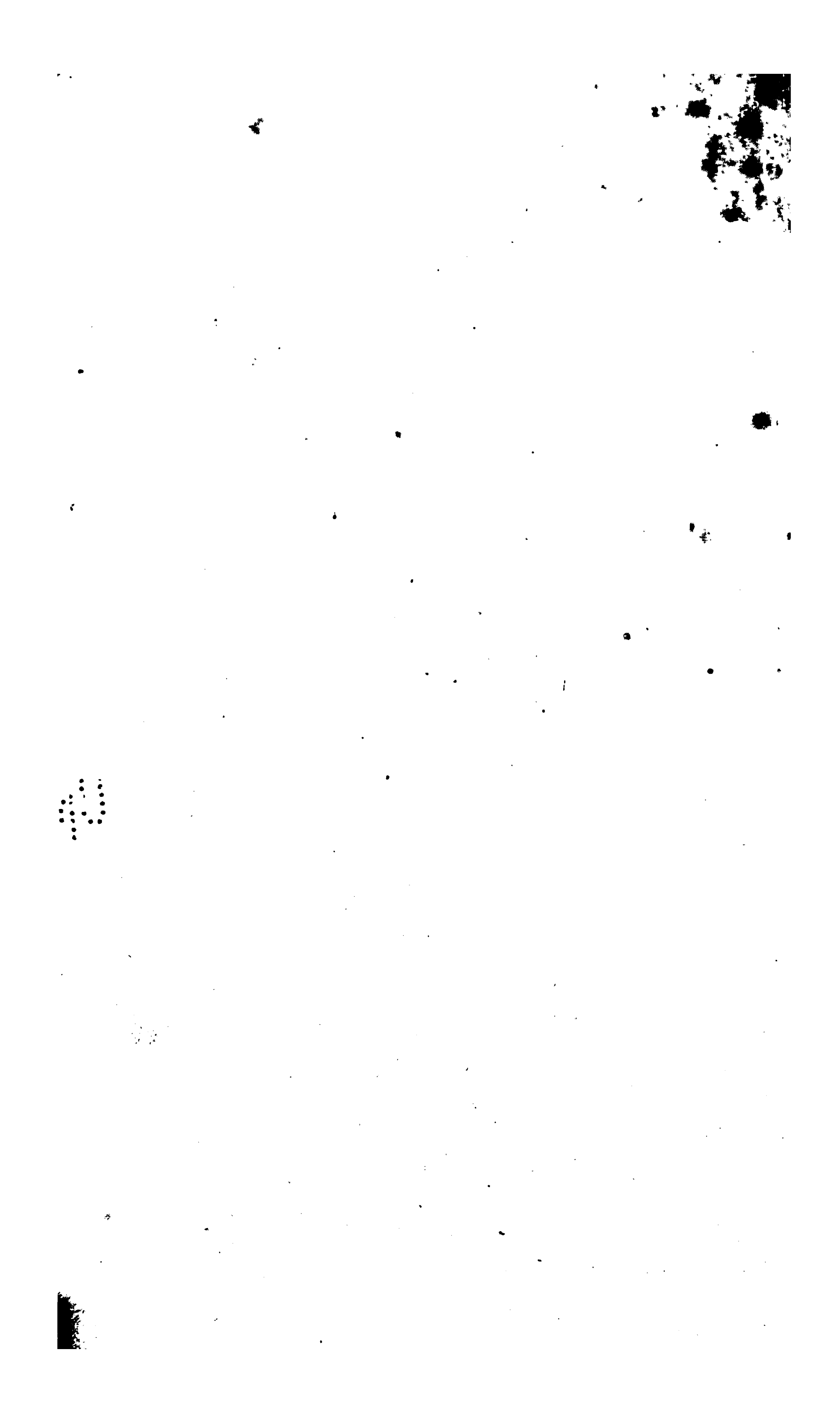
PAR

ERNEST CAYLUS

L. de la Bédollière

BORDEAUX
G. GOUNOUILHOU, IMPRIMEUR DES FACULTÉS
place Puy-Paulin, 1

1859



POLITIQUE EXTÉRIEURE

DES ÉTATS-UNIS

DOCTRINE MONROË

PAR

ERNEST CAYLUS

BORDEAUX
G. GOUNOUILHOU, IMPRIMEUR DES FACULTÉS
place Puy-Paulin, 1

1859


EXTRAORDINAIRE.
GIRONDE


IMPERIAL.

NOTE DE L'ÉDITEUR.

En imprimant quelques lettres qui nous ont été adressées d'Amérique, sur une question bien étrangère aux préoccupations du moment, nous ne nous dissimulons pas le manque d'opportunité de cette publication. — Notre excuse est dans la date de cette correspondance, provoquée par le dernier Message de M. Buchanan.

Lorsque le Président des États-Unis vint de nouveau appeler l'attention des hommes d'État sur cette « doctrine Monroë » si indifférente selon les uns, si compromettante selon les autres, pour les intérêts européens, nous pensâmes que des éclaircissements venus de l'Amérique elle-même, écrits sans parti pris, en l'absence de tout amour-propre national, auraient peut-être quelque utilité et seraient, en tout cas, certainement curieux. — La situation de notre correspondant et ses études antérieures le rendaient particulièrement compétent dans la question, en même

temps que son caractère et son origine nous garantissaient sa parfaite sincérité.

Ces lettres, on s'en apercevra très-aisément, n'étaient pas destinées à la publicité sous leur forme familière. Toutes réflexions faites, nous les livrons telles quelles à l'opinion, laissant le soin au lecteur européen de faire la part de l'influence qu'ont pu exercer sur l'esprit le plus impartial le contact prolongé de la race anglo-saxonne et un séjour de plusieurs années aux États-Unis.

Discuter ce qu'il y aurait d'excessif dans la prétention des Américains du Nord à ne souffrir à aucun titre l'intervention d'une puissance européenne sur le continent d'Amérique, si tel, en effet, était le dernier mot de « la doctrine de Monroë, » nous entraînerait trop loin. Nous resterons dans notre simple rôle d'éditeur, et nous nous bornerons à exprimer le vœu qu'en France on s'occupe d'une question qui, pour être lointaine, n'en est pas moins déjà posée, à propos du passage de l'Isthme, des petites Républiques du Sud, du Mexique et de Cuba.

L. D.

Bordeaux. — Février 1859.

POLITIQUE EXTÉRIEURE DES ÉTATS-UNIS.

DOCTRINE MONROË.

New-York. — Janvier 1859.

I.

Vous me demandez ce qu'est au fond la DOCTRINE MONROË, dont on a tant parlé depuis quelques années; vous voulez savoir à quelle époque, dans quelles circonstances elle a été énoncée, quelle importance elle a eue et elle a encore aujourd'hui aux yeux des hommes d'État Américains. Les détails dans lesquels vous entrez en m'adressant ces questions, me prouvent que vous ne vous tiendriez pas pour satisfait de quelques vagues indications, et j'en conclus qu'il vous faut un exposé complet. Ne vous étonnez donc pas si j'ai mis quelque temps à vous répondre. J'ai dû relire avec soin les débats parlementaires de 1823 à 1826, et la correspondance diplomatique ayant trait aux événements qui ont amené la déclaration du Président Monroë.

Pourquoi les écrivains Européens, qui ont, dans ces derniers temps, parlé du système de politique des États-Unis vis-à-vis de l'Amérique du Sud, n'ont-ils pas eu la même curiosité que vous, ou, l'ayant eue, n'ont-ils pu la satisfaire? ils se seraient abstenus d'attaques violentes contre le Gouvernement américain, attaques qu'on attribue naturellement ici à la mauvaise foi, et qui, je le sais, viennent, pour la plupart, de l'ignorance assez générale où l'on est, surtout en France, de l'histoire contemporaine des États-Unis.

Je dois ajouter, du reste, que cette ignorance était fort excusable, et que vous auriez pu, sans rougir, vous en avouer coupables. Ici même on parle, dans les journaux et dans les réunions électorales, de la *doctrine Monroë,* comme on criait jadis : *Vive la Charte!* dans la rue Saint-Denis. Mais c'est assez faire la leçon; j'entre en matière.

Le Message qui contient la déclaration de M. Monroë fut lu au Congrès le 2 décembre 1823. Pour en bien comprendre l'intention, pour apprécier toute sa portée, il faut se rappeler les événements dont l'Europe avait été le théâtre, depuis la catastrophe de 1814-15. Vous savez mieux que moi l'histoire de ces temps malheureux, et je ne veux pas la redire; mais il est nécessaire que je résume les faits qui impressionnaient le cabinet américain, au moment où M. Monroë écrivit son Message.

Au Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818, la question d'une médiation des souverains européens entre l'Espagne et ses colonies révoltées de l'Amérique du

Sud avait été agitée; aussi le Gouvernement américain, jusque-là étranger aux réunions diplomatiques de l'Europe, commença-t-il à s'en préoccuper. La DÉCLARATION des monarques du 15 novembre posait les bases des *réunions auxquelles ils assisteraient en personne ou qui auraient lieu entre leurs ministres,* pour examiner les questions dans lesquelles ils étaient intéressés, ou celles pour lesquelles d'autres gouvernements auraient réclamé leur intervention.

L'occasion ne se fit pas longtemps attendre. La révolution de Naples éclata au mois de juillet 1820. A la sollicitation de l'empereur d'Autriche, l'empereur de Russie et le roi de Prusse se réunirent avec ce souverain à Troppau, le 23 octobre, dans un Congrès auquel les ministres de la France et de l'Angleterre furent admis. Il fut décidé que *tous les moyens* seraient employés pour anéantir la révolution dans le royaume des Deux-Siciles; mais qu'avant d'avoir recours à la force, on convierait le roi de Naples à un nouveau Congrès qui s'ouvrirait à Laybach... N'oubliez pas que nous repassons l'histoire comme la lisait alors le gouvernement américain, et notez les actes, les faits, les déclarations et les protocoles, comme les hommes d'État de ce pays devaient alors les annoter.

Les journaux du temps publièrent une circulaire des souverains à leurs Légations respectives, circulaire qui n'a jamais été désavouée et à laquelle le ministère anglais crut devoir répondre dans une dépêche à ses

agents diplomatiques, ce qui établit suffisamment l'authenticité de cette pièce. On y trouve le passage suivant :

« Les puissances ont sans doute le droit de prendre,
» d'un commun accord, des mesures de prévoyance
» contre les États dont les changements politiques,
» produits par la rébellion, marchent hostilement (ne
» fût-ce que comme exemple) contre le gouvernement
» légitime... »

Au commencement de 1821, les souverains de l'Autriche, de la Russie et de la Prusse, arrivèrent au rendez-vous de Laybach; le Congrès s'ouvrit, les plénipotentiaires de la France et de l'Angleterre y assistèrent comme spectateurs. Les souverains déclarèrent qu'ils ne souffriraient, dans aucun État, un établissement politique portant atteinte au principe de la légitimité monarchique; qu'ils ne reconnaissaient en aucune manière le nouvel ordre de choses existant à Naples, et ils décidèrent que le roi serait rétabli dans son pouvoir *ad integrum* tel qu'il existait avant le 5 juillet 1820.

Vous savez le reste, l'invasion du royaume de Naples et le rétablissement de l'autorité royale, puis la marche des Autrichiens sur le Piémont, enfin ce qu'on appela la *pacification de l'Italie.*

Continuons à lire les notes que l'on dut prendre à Washington. Une dépêche-circulaire, adressée par ordre des souverains à leurs agents diplomatiques, en date de Laybach, le 12 mai 1821, s'exprime ainsi : « Les changements utiles ou nécessaires dans la légis-

» lation et dans l'administration des États ne doivent » émaner que de la volonté libre, de l'impulsion ré» fléchie et éclairée de ceux que Dieu a rendus res» ponsables du pouvoir. Tout ce qui sort de cette ligne » conduit nécessairement au désordre, aux boulever» sements, à des maux bien plus insupportables que » ceux que l'on prétend guérir. Pénétrés de cette vé» rité éternelle, les souverains n'ont pas hésité à la » proclamer avec franchise et vigueur; ils ont décidé » qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout » pouvoir légitime, ils regarderaient comme légale» ment nulle et désavouée par les principes qui consti» tuent le droit public de l'Europe toute prétendue ré» forme opérée par la révolte et la force ouvertes. »

Les souverains s'étaient séparés à Laybach en se promettant de se retrouver l'année suivante à Vérone. Les conférences s'ouvrirent le 20 octobre 1822. Dès le début, les affaires de l'Espagne occupèrent l'attention des souverains. Les plénipotentiaires de la France ayant demandé au Congrès quelle serait la conduite des gouvernements si elle déclarait la guerre à l'Espagne constitutionnelle, il fut répondu que les trois souverains donneraient à la France leur appui moral et même leur appui matériel, s'ils en étaient requis. La déclaration de guerre ne se fit pas attendre : l'armée du roi Louis XVIII entra en Espagne, chassa les Cortès, renversa le gouvernement constitutionnel et rétablit la monarchie absolue.

Au Congrès de Vérone se produisit un grave incident : la scission de l'Angleterre avec la Sainte-

Alliance. Mais laissons un instant ce fait considérable, et ajoutons un *memorandum* aux tablettes du gouvernement américain.

M. de Metternich écrivait de Vérone, le 14 décembre, au chargé d'affaires d'Autriche à Madrid :

« Dans l'absence même de tout danger direct pour » les peuples confiés à ses soins, l'Empereur n'hésitera » jamais à désavouer et à réprouver ce qu'il croit » faux, pernicieux et condamnable dans l'intérêt général des sociétés humaines. Fidèle au système de » conservation et de paix pour le maintien duquel » elle a contracté avec ses augustes alliés des engagements inviolables, S. M. ne cessera de regarder » le désordre et les bouleversements, quelque partie » de l'Europe qui puisse en être la victime, comme » un objet de vives sollicitudes pour tous les gouvernements; et chaque fois que l'Empereur pourra se » faire entendre dans le tumulte de ces crises déplorables, il croira avoir rempli un devoir dont aucune » considération ne saurait le dispenser. »

Remarquez bien, au point de vue du lecteur américain de 1822, que M. de Metternich ne menace pas seulement « *les bouleversements dans une partie quelconque de l'Europe,* » il menace tous les bouleversements dont « *un gouvernement d'Europe pourrait être la victime, quelque part que ce soit.* »

Cet aperçu préliminaire est plus long que je ne l'avais supposé en commençant; je continuerai dans ma prochaine lettre.

II.

L'alliance de l'Angleterre avec les grandes puissances continentales n'était pas une alliance de principes. En provoquant la coalition contre la France, le gouvernement britannique n'avait eu en vue que l'anéantissement de l'influence française dans le monde. Le principe de la légitimité et du droit divin était le seul lien qui pût unir ensemble les vieilles monarchies; l'Angleterre avait eu recours à ce principe comme à un expédient, mais elle ne prétendait pas en faire la base de sa politique future. Une ligne de démarcation devait bientôt s'établir entre elle et ses alliés. Cette séparation ne pouvait cependant avoir lieu trop brusquement. D'une part, le ministère était entre les mains du parti tory, qui sympathisait avec la cause du droit divin ; d'autre part, une rupture morale avec les gouvernements absolutistes pouvait relever en Europe le drapeau de la révolution, et cette révolution ne pouvait tourner qu'au profit de l'influence française. Le ministère anglais n'opposa donc aucune contradiction aux manifestes plus ou moins officiels de la Sainte-Alliance. Mais l'opinion publique devait s'émouvoir en Angleterre, et elle n'y manqua pas. On se demandait si, conséquente au principe absolu de la légitimité et du droit d'intervention, la Sainte-Alliance, reportant ses yeux sur l'histoire de la Grande-Bretagne, ne pour-

rait pas un jour songer au rétablissement de la famille des Stuarts. Danger bien éloigné sans doute, qu'il était presque absurde de redouter sérieusement, mais danger théorique qu'on ne pouvait pas laisser subsister comme corollaire logique du nouveau droit européen. Lord Castelreagh crut donc devoir répondre à la circulaire de Troppau, dont je vous ai parlé dans ma première lettre, par une circulaire trop importante au point de vue spécial du cabinet de Washington, pour que je puisse me dispenser de vous en donner un assez long extrait :

« Ces mesures (celles proposées à Troppau) embrassent deux objets distincts : 1° la fixation de certains principes généraux, destinés à régler à l'avenir la conduite des alliés dans les cas qui y sont indiqués ; 2° le mode proposé d'agir d'après ces principes relativement aux affaires actuelles de Naples.

» Le système des mesures proposé sur le premier point serait, s'il était l'objet d'une réciprocité d'action, diamétralement opposé aux lois fondamentales de la Grande-Bretagne. Mais, lors même que cette objection décisive n'existerait pas, le gouvernement britannique n'en jugerait pas moins que les principes qui servent de base à ces mesures ne peuvent être admis avec quelque sûreté comme système de loi entre les nations. Le gouvernement de S. M. ne croit pas que, d'après les traités existants, les alliés aient le droit d'assumer aucuns pouvoirs généraux de cette espèce, et il ne croit pas davantage qu'ils

» puissent s'arroger des pouvoirs aussi extraordinaires, en vertu d'aucune nouvelle transaction diplomatique entre les cours alliées, sans s'attribuer une suprématie incompatible avec les droits d'autres États, ou même en acquérant ces pouvoirs du consentement spécial desdits États, sans introduire en Europe un système fédératif oppresseur, et qui non-seulement serait inefficace dans son objet, mais encore pourrait avoir les plus graves inconvénients.
» Le gouvernement britannique, fidèle à ses principes et à sa bonne foi, doit, en refusant son assentiment, protester contre toute interprétation de cette espèce donnée aux traités existants. »

Lord Castelreagh s'arrêtait à cette protestation; il laissait l'Autriche libre d'intervenir à Naples, et reconnaissait en plus le droit à tout État d'intervenir lorsque sa sûreté immédiate ou ses intérêts matériels seraient sérieusement compromis.

Dans l'intervalle de temps qui s'écoula entre le Congrès de Laybach et celui de Vérone eut lieu la mort tragique de lord Castelreagh. Il fut remplacé à la direction des affaires étrangères par M. Canning. On a attribué à des sentiments de libéralisme l'opposition modérée de M. Canning à l'invasion de l'Espagne et son opposition énergique à l'intervention dans l'Amérique du Sud. Sa conduite, en ces circonstances, est plus véridiquement expliquée par sa haine contre la France. C'est lui qui provoqua l'alliance de l'Angleterre avec l'Espagne contre l'Empire : « S'il y a un instant de ma

» carrière politique dont je sois fier, c'est le jour, s'é-
» cria-t-il dans le Parlement, où, en face de difficultés
» de tout genre, de découragements, de prophéties
» d'insuccès, j'ai le premier poussé mon pays à une
» alliance avec l'Espagne. » « Jamais, dit-il en une
» autre occasion, nous ne devons retirer la main dont
» nous étreignons la Péninsule. » Et quand on lui reprochait d'avoir laissé envahir l'Espagne, il répondait : « J'avais résolu que si la France avait l'Espa-
» gne, ce serait l'Espagne sans ses colonies. »

Cette digression explique ce qui va suivre.

Le duc de Wellington, plénipotentiaire britannique au Congrès de Vérone, s'opposa de tout son pouvoir à l'intervention armée de la France en Espagne. Voyant ses efforts inutiles, voulant éviter une rupture et sortir de la position embarrassante et de l'isolement où le gouvernement anglais allait se trouver placé, le duc de Wellington offrit la médiation de l'Angleterre entre la France et l'Espagne. Ce projet de médiation n'eut aucune suite; M. Canning alors se retourna énergiquement vers le projet d'émancipation des colonies espagnoles.

Depuis 1810, des tentatives d'affranchissement avaient été faites par les colonies de l'Amérique du Sud. Après des alternatives de succès et de revers, les insurgés avaient réussi à expulser les troupes espagnoles de la majeure partie du territoire; quelques places du littoral seules voyaient encore flotter le drapeau de la mère-patrie. Il ne restait aucun espoir aux Bourbons d'Es-

pagne de reconquérir ces provinces transatlantiques par leurs propres forces. Déjà le cabinet de Madrid avait plusieurs fois secrètement appelé l'attention des monarques sur la nécessité d'un appui matériel pour rétablir en Amérique l'ordre tel que l'entendait la Sainte-Alliance. M. Canning sentait que Ferdinand rétabli sur son trône, ne tarderait pas à réclamer officiellement le concours de ses alliés. Il fallait empêcher que ceux-ci ne prissent officiellement une résolution sur laquelle l'orgueil et la crainte de paraître faibles leur défendît de revenir. Il n'hésita pas à tracer hardiment la ligne de conduite que suivrait l'Angleterre, en cas d'intervention armée des souverains dans la querelle, et le 9 octobre il eut une conférence avec le prince de Polignac. Voici quelques extraits des déclarations de M. Canning :

« L'accession d'une puissance étrangère quelconque » dans une entreprise de l'Espagne contre les colo- » nies sera considérée par l'Angleterre comme cons- » tituant une question entièrement nouvelle, question » sur laquelle le gouvernement anglais prendra telles » résolutions que les intérêts de la Grande-Bretagne » exigeront. Il considérera toute intervention, soit » par force, soit par menace, dans la dispute entre » l'Espagne et les colonies, comme un motif pour re- » connaître celles-ci sans aucun délai. »

Le prince de Polignac répondit :

« La France abjure tout projet d'agir contre les co- » lonies par la force des armes. »

Le but de M. Canning était atteint : les colonies espagnoles n'avaient plus à craindre l'intervention étrangère; leur indépendance était assurée.

Ainsi se trouvent résumés les incidents diplomatiques qui ont précédé en Europe le Message de M. Monroë, dont j'ai maintenant à vous entretenir. Ce rapide exposé vous fera comprendre les préoccupations qui devaient dominer le gouvernement américain, au moment où la session du Congrès allait s'ouvrir; je remets l'examen du Message à une autre lettre.

III.

Depuis que le Gouvernement des États-Unis existe, le principe fondamental de sa politique extérieure a été l'abstention absolue dans les affaires des autres peuples. Ni les sympathies politiques, ni les intérêts commerciaux n'ont pu le faire dévier de la voie d'une aveugle neutralité. Cette immuable résolution a été, dans une grave circonstance, observée jusqu'au point de manquer aux obligations sacrées d'un traité. Écoutez ce que dit, à ce sujet, l'ex-président, M. Van Buren, dans un discours au Sénat :

« Pendant la guerre de la Révolution, nous formâ-
» mes une alliance avec la France. Par le traité d'al-
» liance, en retour de la garantie que donnait la France
» de maintenir la liberté et l'indépendance des États-
» Unis, nous lui garantîmes la possession des colonies
» qu'elle avait alors en Amérique. La Révolution en
» France l'entraîna dans une guerre avec les princi-
» pales puissances de l'Europe, et ses possessions en
» Amérique furent menacées. En vertu du traité d'al-
» liance, elle réclama l'exécution de notre promesse
» de garantir ses colonies. A aucune période de notre
» histoire, notre Gouvernement n'a été placé dans une
» position plus humiliante et plus embarrassante. Les
» bienfaits signalés que nous avions reçus de la France
» étaient connus du monde entier ; ils étaient pleine-

2

» ment appréciés par nos concitoyens : il ne pouvait
» y avoir de doute sur les termes de notre contrat avec
» elle. Les obligations qu'il nous imposait étaient sa-
» crées; mais le danger pour nous de le remplir était
» imminent, et l'emportait sur toute autre considération.
» Se reposant sur le principe de sa propre conserva-
» tion, notre Gouvernement refusa de remplir ses en-
» gagements, et le général Washington lança la fa-
» meuse proclamation de neutralité. »

Rien ne saurait donner une idée plus complète de la résolution prise par le Gouvernement américain de se maintenir dans une imperturbable neutralité, que cet aveu d'un homme d'État américain. Lors donc qu'il prépara son Message pour l'ouverture du Congrès, en décembre 1823, M. Monroë dut se trouver dans une étrange perplexité.

M. Canning avait tenu M. Rush, ambassadeur américain à Londres, au courant des projets d'intervention de la Sainte-Alliance; probablement le Ministre anglais à Washington en avait entretenu le Président. Il était donc à redouter qu'une expédition formidable ne vînt, au nom des souverains, combattre les révoltés, et rétablir la puissance du roi d'Espagne dans l'Amérique du Sud. C'était chose peu redoutable, en fait, que ce retour à la domination espagnole; mais avec elle allait s'introniser dans l'Amérique du Sud le système politique proclamé hautement à Laybach et à Vérone. Deux principes hostiles se trouveraient en présence : au Nord, le principe de la souveraineté populaire, base

du gouvernement américain, qui déclarait qu'il voulait rester tranquille et neutre spectateur des événements qui agitaient le monde; au Sud, le principe de la légitimité, fondement d'une monarchie affichant ses prétentions à la propagande, même à la propagande armée contre les institutions libres.

M. Monroë devait donc ou rompre avec la politique traditionnelle d'abstention absolue dans les affaires des nations étrangères, ou souffrir aux portes de son pays l'établissement d'un gouvernement qui menacerait perpétuellement ses institutions et jusqu'à son existence.

Après mûre réflexion, et de l'avis unanime des membres de son cabinet, consultés individuellement, M. Monroë écrivit dans son Message le passage qui suit :

« Nous avons toujours suivi avec curiosité et intérêt » les événements qui ont eu lieu dans cette partie du » globe (l'Europe), avec laquelle nous avons tant de » relations, à laquelle nous devons notre origine. Les » citoyens des États-Unis sont animés des sentiments » les plus affectueux pour la liberté et le bonheur de » leurs frères de l'autre côté de l'Atlantique. Nous ne » nous sommes jamais mêlés dans les guerres entrepri» ses par les puissances européennes pour des débats » particuliers; notre ligne politique nous défend d'y » prendre part. Ce n'est que lorsqu'on menace sérieuse» ment nos droits, que nous ressentons l'injure et que » nous nous préparons à nous défendre. Nous sommes » nécessairement plus immédiatement mêlés aux agi-

» tations de notre hémisphère; le motif en est bien » évident pour tout observateur éclairé et impartial. » Le système politique des puissances alliées est es- » sentiellement différent, à cet égard, de celui de » l'Amérique. Cette différence provient de celle qui » existe entre nos gouvernements respectifs. Quant au » nôtre, conquis au prix de tant de sang et de sacri- » fices, mûri par la sagesse de nos plus illustres ci- » toyens, et sous lequel nous avons joui d'une félicité » sans exemple, notre nation tout entière lui est dé- » vouée. Nous devons donc à notre bonne foi, aux re- » lations amicales qui existent entre les États-Unis et » ces puissances, de déclarer que nous considérerions » toute tentative de leur part d'étendre leur système » à quelque partie de cet hémisphère, comme dange- » reuse pour notre tranquillité et notre sûreté. Quant » aux colonies et aux dépendances actuelles des puis- » sances européennes, nous ne sommes pas intervenus » et nous n'interviendrons pas dans leurs affaires. Mais » quant aux Gouvernements qui ont déclaré leur in- » dépendance, qui l'ont maintenue, et dont nous avons » reconnu l'indépendance après de mûres réflexions et » d'après les principes de la justice, nous ne pourrions » envisager l'intervention d'un pouvoir européen quel- » conque, dans le but de les opprimer ou de contrôler » en aucune manière leur destinée, que comme la ma- » nifestation de dispositions hostiles envers les États- » Unis. En reconnaissant les nouveaux Gouvernements, » nous avons déclaré notre neutralité dans la guerre

» entre eux et l'Espagne. Nous sommes restés fidèles » et resterons fidèles à cette déclaration, pourvu qu'il » n'arrive pas de changement qui, du jugement des » autorités compétentes de notre Gouvernement, exige » aussi un changement indispensable à la sécurité des » États-Unis.

» Les derniers événements en Espagne et en Por- » tugal prouvent que l'Europe est encore agitée. La » preuve la plus positive de ce fait important, c'est que » les puissances alliées ont jugé convenable, d'après » les principes qu'elles ont adoptés, d'intervenir à main » armée dans les affaires intérieures de l'Espagne. » Jusqu'où peut s'étendre une pareille intervention, en » vertu des mêmes principes? C'est là une question » qui intéresse tous les pouvoirs indépendants dont le » gouvernement diffère des leurs, même les plus re- » culés, et assurément les États-Unis plus qu'aucun » autre. La politique que nous avons suivie à l'égard » de l'Europe, dès le commencement des guerres qui » ont si longtemps agité cette partie du globe, a été » invariable; elle consiste à ne jamais nous interposer » dans les affaires de ses divers États; à considérer » le Gouvernement *de facto* comme le gouvernement » légitime relativement à nous; à établir avec ce Gou- » vernement des relations amicales, et à les conserver » par une politique franche, ferme et courageuse; à » admettre en toute occasion les justes réclamations » de toutes les puissances, et à ne souffrir les injures » d'aucune. Mais lorsqu'il s'agit de nos continents, les

» circonstances changent entièrement de face. Il est
» impossible que les puissances alliées étendent leur
» système politique à aucune partie de l'un des conti-
» nents américains, sans mettre en danger notre bon-
» heur et notre tranquillité; et personne ne peut croire
» que nos frères du Sud accepteraient d'eux-mêmes
» l'établissement de ce système. Il est donc également
» impossible que nous restions spectateurs indifférents
» d'une telle intervention, sous quelque forme qu'elle
» se produise. Si nous considérons la force et les res-
» sources comparatives des nouveaux Gouvernements
» et de l'Espagne, ainsi que la distance qui les sépare,
» il nous paraît évident que l'Espagne ne pourra ja-
» mais les soumettre. La véritable politique des États-
» Unis est de laisser à elles-mêmes les deux parties,
» dans l'espoir que les autres puissances continueront
» à suivre le même système. »

Tel est le passage du Message de décembre 1823, destiné plus tard à faire si grand bruit dans le monde politique, et qui alors attira assez peu l'attention de l'Europe, pour qu'on y imprime aujourd'hui que les Américains ont déduit « la doctrine Monroë » de quelques phrases insignifiantes tirées des écrits de l'ex-Président.

Le Message se lisait au Congrès presqu'au même moment où M. d'Ofalia, par ordre de Ferdinand, adressait aux ambassadeurs de l'Espagne près les cours alliées une circulaire qui réclamait l'appui des souverains *pour maintenir, en Amérique, le principe*

de l'ordre et de légitimité dont la subversion se communiquerait bientôt à l'Europe. La circulaire resta sans réponse. Par un sentiment très-respectable de fierté nationale, les Américains se persuadèrent que le langage de M. Monroë avait fait reculer les puissances européennes. Au risque de blesser la susceptibilité américaine, il faut reconnaître que le Message n'eut pas, dans les conseils des rois, l'autorité dont on se glorifiait à Washington. Les États-Unis et leurs merveilleux développements étaient alors peu connus, sauf en Angleterre, et la crainte d'une guerre avec l'Amérique du Nord n'aurait pas changé les résolutions de la Sainte-Alliance. Probablement, cette éventualité ne fut pas même envisagée : l'attitude de la Grande-Bretagne suffisait pour empêcher les entreprises projetées. L'intervention en Amérique pouvait amener une rupture avec l'Angleterre; cette rupture ranimerait les espérances du parti libéral en Europe, et ébranlerait de nouveau les trônes. C'était assez d'une semblable perspective pour calmer l'ardeur des gouvernements alliés, et faire ajourner la croisade transatlantique.

Quoi qu'il en soit, le Président avait nettement dessiné la position que le gouvernement américain prétendait occuper dans le Nouveau Monde; pas une voix ne s'était élevée dans le Congrès pour désapprouver ces fières paroles; le pays tout entier les ratifiait; la *doctrine Monroë* allait à l'avenir servir de base à la politique des États-Unis.

J'ai répondu aux questions que vous m'avez adres-

sées, en vous retraçant, aussi brièvement que je l'ai pu, les circonstances qui amenèrent M. Monroë à adresser, sous forme d'un Message au Congrès américain, la déclaration qui précède. Mais pour rendre complètes les explications que je vous ai données, j'ai besoin d'ajouter quelques détails.

IV.

Si la déclaration de M. Monroë n'avait eu pour but que d'arrêter l'intervention des puissances européennes dans leurs projets sur l'Amérique du Sud, elle ne figurerait dans l'histoire que comme une protestation destinée à être oubliée avec les événements qui l'ont produite. Si elle était restée, comme en 1824-25, vierge de discussion dans le Congrès américain, on pourrait la considérer comme l'expression de la pensée individuelle de M. Monroë, ou tout au plus des membres de son cabinet. Mais deux années plus tard, des événements nouveaux amenèrent au Congrès une discussion et un vote, qui, en même temps qu'ils enlevèrent à cette déclaration son caractère éphémère, lui donnèrent la sanction officielle des deux branches de la représentation nationale.

C'est dans la session de 1826 qu'eut lieu cette discussion; et pour bien vous faire comprendre la ligne de politique extérieure que tracèrent les hommes d'État qui y prirent part, j'aurais à entrer dans des développements qui dépasseraient les limites raisonnables d'une correspondance. Je me bornerai à un bref résumé de l'interprétation donnée à la déclaration même de M. Monroë. Quelques mots auparavant pour vous expliquer comment, après deux années d'une approbation tacite et unanime, une discussion surgissait sur le Message de 1823.

En 1824 avaient eu lieu les élections générales pour la nomination du successeur de M. Monroë. Aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue, la Chambre des Représentants devait faire un choix entre les trois citoyens qui avaient réuni le plus de suffrages : c'étaient MM. Jackson, Crawford et John Quincy Adams. Après ces noms, celui de M. Henry Clay était sorti de l'urne électorale. Comme MM. Jackson et Crawford, il avait été porté par le parti démocratique, et l'on ne doutait pas qu'il n'usât de sa grande influence pour donner les voix de ses amis à l'un de ces deux candidats. Il n'en fut pas ainsi; M. Clay appuya M. Adams, qui fut élu au premier tour de scrutin. M. Adams entra en fonctions le 4 mars 1825, et malheureusement pour l'honneur politique de M. Clay, le nouveau Président le choisit comme secrétaire d'État des affaires étrangères : il accepta cette nomination. L'opinion publique accusa ces deux hommes d'État d'un honteux trafic de leur influence, et le parti démocratique, animé contre M. Clay d'un violent ressentiment, le poursuivit dès lors de la plus implacable hostilité. Une occasion se présenta bientôt de lui donner carrière.

En novembre 1825, les envoyés de la Colombie, du Mexique et de l'Amérique Centrale, adressèrent au cabinet de Washington l'invitation de se faire représenter au Congrès de Panama. Dans cette réunion, les plénipotentiaires des jeunes républiques de l'Amérique du Sud allaient poser les bases d'une ligue défensive, et arrêter les principes qui devaient pré-

sider à leurs relations internationales. La présence de représentants de l'Amérique du Nord fut demandée comme un acte de sympathie : on réclamait seulement leur appui moral et leurs bienveillants conseils. Le Président accepta l'invitation, en stipulant toutefois que les envoyés américains ne participeraient à aucune délibération qui pût compromettre le rôle de neutralité absolue adopté par les États-Unis.

A l'ouverture des deux Chambres, le Président leur annonça la résolution qu'il avait prise, et demanda la ratification du choix de plénipotentiaires *ad hoc*.

Sans les circonstances particulières que je viens de rappeler, le Sénat eût confirmé purement et simplement la nomination des envoyés, et la Chambre des Représentants eût voté les fonds nécessaires à leur mission; aucune discussion ne se fût élevée.

Mais M. Clay était ministre des relations extérieures; nul n'avait épousé avec plus d'ardeur la cause des colonies espagnoles; c'était lui qui avait accepté l'invitation du Congrès de Panama, lui qui allait rédiger les instructions des envoyés américains L'opposition ne pouvait trouver un terrain mieux choisi pour attaquer l'administration, et faire retomber personnellement sur le secrétaire d'État les coups qu'elle allait porter. Elle saisit donc avec empressement cette excellente occasion, et l'attaque commença à la fois dans les deux Chambres.

Après une lecture attentive des débats, on reste convaincu que tout le monde était d'accord sur le fond

de la question qui s'agitait; il est même très-apparent que personne dans les deux Chambres n'avait un instant douté du vote d'approbation qui devait les clore. Mais on ne doit pas regretter que l'animosité contre M. Clay ait alors poussé ses adversaires à une attaque qui, amenant une discussion approfondie, allait expliquer la doctrine de M. Monroë, enveloppée jusque-là des nuages du langage officiel, et fixer les bases de la politique des États-Unis.

La partie importante de la discussion portait sur trois points :

1° Les États-Unis peuvent-ils, sans s'écarter de leur politique traditionnelle de ne contracter aucune alliance, et sans manquer à leur neutralité, envoyer des représentants à Panama?

2° C'est en se fondant sur le Message de M. Monroë, que le Président a accepté l'invitation des Républiques du Sud ; quelle est la signification réelle de ce Message?

3° Le Message de M. Monroë s'appliquait-il à une situation spéciale, ou bien inaugurait-il la politique future des États-Unis?

Voici, sur le premier point, l'argumentation des adversaires de l'Administration : en analysant les proclamations de Bolivar, les circulaires et autres pièces diplomatiques des nouveaux Gouvernements; en lisant les commentaires de leurs journaux, on voit clairement que leur projet est d'entraîner les États-Unis dans une ligue ayant pour but de poursuivre la guerre contre

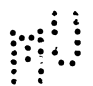
l'Espagne, de s'opposer à l'intervention de l'Europe en Amérique, de repousser toute tentative de colonisation européenne en dehors des colonies actuelles. D'un autre côté, en rapprochant de la correspondance de M. Clay avec les nouveaux Gouvernements, le langage imprudent de M. Ponisett, notre envoyé à Mexico, on ne peut douter que l'Administration ne donne son adhésion aux plans développés par les Républiques sud-américaines. Ainsi, de l'accord de tous les Gouvernements représentés à Panama, on va former une sorte de conseil amphictionyque dont les États-Unis seront membres; on va créer une sainte-alliance des peuples, en opposition à la Sainte-Alliance des rois. Vis-à-vis de l'Europe, on viole la neutralité; vis-à-vis de l'Amérique du Sud, on s'engage dans une alliance intime.

Les partisans de la mission répondaient : Il existe une ligue entre les Républiques nouvelles; mais c'est une ligue *fermée* dans laquelle aucun nouvel État n'est appelé à entrer. Il ne s'agit donc pas pour les États-Unis d'assister au Congrès de Panama comme membres de cette ligue. Ce Congrès n'est pas autre chose qu'une réunion diplomatique. C'est une assemblée où les envoyés des divers États traitent et négocient suivant les instructions de leurs gouvernements. Aucune question ne se décide au scrutin; nul n'est enchaîné par des résolutions auxquelles il ne lui convient pas de prendre part. Ce qui se fait avec le consentement d'un des envoyés, lie le gouvernement qu'il représente, *après ratification;* ce qui se décide sans son assenti-

ment, n'oblige en aucune manière son gouvernement. Ainsi, la présence d'envoyés des États-Unis à Panama n'enchaîne en aucune manière le Gouvernement à une alliance forcée.

Quant à la neutralité, le Président a déclaré solennellement que les envoyés américains ne prendraient aucune part aux délibérations sur les matières qui intéressent les belligérants. Si le Congrès se fût réuni à Bogota, où réside un Ministre américain, aurait-il été nécessaire de le rappeler, et de lui ordonner de s'abstenir de toutes négociations avec les belligérants sur des intérêts complétement neutres? Évidemment, non. Eh bien! la position des envoyés à Panama sera identique à celle qu'aurait eue le Ministre résidant à Bogota, si le Congrès eût siégé dans cette ville. Ainsi, la mission ne porte aucune atteinte à la neutralité des États-Unis vis-à-vis de l'Espagne.

Sur le second point, — l'examen du Message de M. Monroë, — on se prononçait unanimement dans le sens de cette déclaration, contre l'intervention projetée en 1823 par la Sainte-Alliance. Unanimement aussi on niait que cette déclaration fût un engagement pris vis-à-vis des nations sud-américaines de protéger leur indépendance. C'était en vue des seuls intérêts des États-Unis, en vue de protéger leurs propres institutions, et pour repousser le danger d'un établissement européen menaçant pour eux par sa proximité, que le Président avait protesté; aucun État n'avait le droit de réclamer l'accomplissement d'une promesse qu'il n'avait faite à



personne. Une partie de l'opposition cependant soutenait que ni M. Monroë ni le peuple américain n'avaient eu la pensée, en 1823, d'aller au delà d'une simple protestation. « Ce grand et vertueux citoyen, disait » M. Hayne, savait très-bien que dans cette circons» tance, il ne pouvait user que d'une force morale. » — Cette interprétation soulevait le sentiment national de la majorité, et elle applaudit aux discours de MM. Johnston, Wurtz, Webster, partisans de l'Administration, aussi bien qu'à ceux de MM. Livingston, Forsyth, et de plusieurs autres de ses adversaires, qui s'indignaient qu'on pût considérer comme une sorte de bravade, comme une forfanterie indigne d'une grande nation, une grave déclaration qu'on n'aurait pas eu l'intention de soutenir par les moyens les plus énergiques. Les paroles suivantes de M. Livingston, l'un des personnages les plus importants de la Chambre des Représentants, hostile d'ailleurs à l'Administration, résument parfaitement la signification donnée à peu près unanimement à la déclaration de M. Monroë :

« La déclaration de M. Monroë a été appelée un » engagement, et c'est ainsi que je l'envisage. C'est » un engagement, non pas vis-à-vis de nous-mêmes » et de la postérité, expression que je considère, dans » le fond, comme un subterfuge indigne de notre pays; » dans la forme, comme un solécisme ; mais un enga» gement pris par nous, vis-à-vis du monde, de résis» ter, par tous moyens, à l'intervention européenne » en Amérique. Et c'est un engagement qui, bien que

» pris par un seul des grands pouvoirs, a été ratifié par » le consentement unanime de la nation. »

Sur le troisième point, le sentiment de la majorité ne fut pas moins nettement exprimé. Un orateur disait que la déclaration de M. Monroë avait disparu avec la circonstance particulière qui l'avait produite, et il reprochait à l'Administration de l'avoir exhumée de la poussière où elle était ensevelie. La majorité protesta contre l'assertion que la déclaration de décembre 1823 eût cessé d'être la base de la politique américaine. Les États-Unis, disait-elle, étaient préparés en tout temps, en toute circonstance, à s'opposer à toute intervention d'une puissance européenne quelconque en Amérique. C'était conformément à cette politique que le Président avait décidé d'envoyer à Panama des ministres qui discuteraient les moyens les plus propres à prévenir ou à réprimer toute tentative semblable à celle qu'on avait redoutée en 1823.

En définitive, le Congrès, en donnant un vote favorable à la mission décidée par M. Adams, affirma les principes en vertu desquels elle avait été résolue.

Voilà l'histoire de la *doctrine Monroë,* histoire abrégée, inanimée et incolore, mais suffisante pour vous donner les dates, et vous rappeler les événements contemporains de cette période intéressante de l'histoire américaine. Je n'ai plus que quelques mots à ajouter; je les réserve pour une dernière lettre.

V.

Je n'ai pas la prétention de vous avoir donné, même en résumé, les débats du Congrès de 1826; tout au plus ai-je pu vous indiquer les questions sur lesquelles ils avaient porté. C'était assez pour vous montrer que la politique que soutiennent aujourd'hui les États-Unis n'est pas inventée pour les besoins du moment et au fur et à mesure des événements du jour. Si vous lisez le compte rendu de ces brillants débats, vous vous étonnerez comme moi que, depuis deux ans, la presse européenne ait considéré comme une nouveauté les prétentions du gouvernement américain. Mais à supposer que les publicistes aient oublié ou aient ignoré ces débats parlementaires, les chancelleries européennes ne peuvent prétendre qu'elles n'ont pas été informées du rôle que le gouvernement américain s'était assigné dans la politique du nouveau monde. Si vous consultez les journaux anglais du temps, vous verrez l'approbation donnée par M. Canning au Message du Président Monroë; vous lirez les discours des membres influents de l'opposition dans la Chambre des Communes, qui, affranchis de toute réserve officielle, déclaraient qu'aucun événement ne pouvait causer une joie plus vive aux nations libérales de l'Europe.

En décembre 1825, M. Clay, dans une dépêche à M. Middleton, envoyé à Saint-Pétersbourg, dépêche

qui fut mise sous les yeux de l'Empereur, déclarait *« que le gouvernement américain ne permettrait ja-» mais le transfert de la souveraineté sur l'île de Cuba » à aucune puissance européenne. »*

A la même époque, M. Brown, ministre à Paris, déclarait au baron de Damas, *« que les États-Unis ne » pourraient consentir, en aucune circonstance, à l'oc-» cupation de Cuba par une puissance autre que l'Es-» pagne. »* Et M. de Damas répondait que le gouvernement de Sa Majesté concourait aux vues du cabinet de Washington.

Ainsi, le gouvernement de la Grande-Bretagne, ceux de la France et de la Russie, savaient dès lors sur quels principes les États-Unis s'appuyaient dans leur politique extérieure. Il n'est pas à supposer d'ailleurs que les envoyés de ces puissances à Washington aient ignoré les débats de 1826. Il est peu de pages, en effet, de l'histoire parlementaire des peuples illustrés par l'éclat de la tribune, qu'on puisse comparer à celles qui reproduisent cette discussion mémorable. Il est permis de dire que toutes les illustrations de la politique prirent une part active à la délibération. Pour ne nommer que les hommes qui ont joué un rôle considérable dans les affaires publiques, je citerai : MM. Van Buren et Buchanan, plus tard élevés à la présidence; MM. Webster, Livingston, Forsyth, qui ont successivement occupé le poste de ministre des affaires étrangères; M. Rives, que vous avez connu ministre à Paris; MM. Wickliffe Ingham, Woodbury, McLane, qui figurèrent dans divers ministères.

De si graves questions traitées par de tels hommes n'ont pu échapper aux ministres européens résidant à Washington. Si donc vos publicistes ont ignoré ces discussions, c'est qu'ils n'ont pas eu accès aux archives diplomatiques.

Je m'abstiens de me prononcer sur ce système politique des États-Unis. Pour le défendre ou le combattre, il faudrait entrer dans de nouveaux détails, et cette correspondance est déjà très-longue. Faux ou vrai, compatible ou non avec les idées de droit international adoptées en Europe, il ne date pas d'aujourd'hui, il a été proclamé depuis trente ans: c'est sur ce point que je voulais concentrer votre attention.

M. Canning, les amis de cet homme d'État et ses adversaires, ne trouvaient pas jadis de paroles assez énergiques pour exprimer leur gratitude et leur admiration en faveur de la déclaration de M. Monroë. Les circonstances ont aujourd'hui changé; la Sainte-Alliance n'existe plus que dans les souvenirs des diplomates décrépits de 1815. Ce n'est plus l'oriflamme de la légitimité qui cherche à flotter sur les rivages américains de l'Atlantique et du Pacifique, c'est le drapeau anglais qu'on veut planter sur les prétendus États d'un pauvre idiot descendant des Indiens.

Les États-Unis s'y opposent au nom des principes approuvés par M. Canning. Ils soutiennent en 1859 le système de 1823 : ils peuvent être dans l'erreur, mais à coup sûr ils sont conséquents.

